ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/26/1631-3305-4

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Agnes Järvela
Otsuse tegemise aeg ja koht	30.09.2026 Tallinn
Vaide esitamise aeg	25.08.2026
Teabevaldaja	Politsei- ja Piirivalveamet e-posti aadress: ppa@politsei.ee
Vaide esitaja	Pet Nutrition OÜ (16875195) e-posti aadress: xx

RESOLUTSIOON

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 p 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 p 4 alusel Andmekaitse Inspektsioon otsustab:

1) jätta vaie rahuldamata, sest Politsei- ja Piirivalveameti keeldumine teabenõudega küsitud teabe väljastamisest on Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul olnud õiguspärane;

2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

VAIDLUSTAMISVIIDE

Kui Andmekaitse Inspektsioon (AKI) jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 lg 2). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda AKI vastu halduskohtusse, kui AKI rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD

1. 05.06.2026 esitas vaide esitaja teabevaldajale teabenõude, mille teises punktis palus riigihankega nr 296203 „Kuivtoidu ostmine teenistuskoertele" seotud pakkumuste maksumuse vormides (Lisa 2) sisalduvaid toodete nimetusi ja tehnilisi parameetreid ilma hindadeta.
2. 19.06.2026 keeldus teabevaldaja küsitud teabe väljastamisest, viidates pakkujate ärisaladusele, kuid jättes omalt poolt hindamata, kas kehtestatud juurdepääsupiirang on ikka põhjendatud.
3. Vaide esitaja esitas AKI-le vaide ning AKI 06.08.2026 vaideotsus ja ettekirjutus nr 2.1-3/26/1281-2577-9 kohustas teabevaldajat teabenõude teist punkti uuesti läbi vaatama ja omalt poolt hindama küsitud teabele kehtestatud juurdepääsupiirangu põhjendatust.
4. 17.08.2026 vastuskirjaga nr 1.6-7/132-2 jäi teabevaldaja teabe väljastamisest keeldumise juurde, leides, et kehtestatud juurdepääsupiirang küsitud teabele on põhjendatud.
5. 25.08.2026 esitas vaide esitaja AKI-le uue (käesolevas vaidemenetluses lahendatava) vaide PPA 17.08.2026 teabenõude täitmisest keeldumise peale.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED

Vaide esitaja palub AKI-l:
1. tuvastada, et PPA 17.08.2026 vastuskirjast ei nähtu, et vaidlusalune juurdepääsupiirang on kehtestatud AvTS § 34 lg 2 mõttes pädeva isiku (asutuse juhi) otsusega, ning kohustada PPA-d seda puudust kõrvaldama;

2. kohustada PPA-d väljastama küsitud teave osas, milles pakkuja ja tema pakutud toodete seos ei vasta objektiivselt ärisaladuse tunnustele ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lg 2 tähenduses, sealhulgas
    a. nende pakkujate osas, kes esindavad Eestis avalikult teadaoleva ainuesindus- või ainumaaletooja õigusega kaubamärke, ning
    b. nende pakkumuse positsioonide osas, kus riigihanke tehnilistele nõuetele vastas Eesti turul üksainus toode.

Vaide esitaja põhjendused seisnevad kokkuvõtlikult selles, et (1) juurdepääsupiirangut ei ole kehtestanud selleks pädev isik ning puudub kinnitus asutuse juhi sellekohasest otsuse olemasolust (AvTS § 34 lg 2); (2) küsitud teave ei vasta ulatuses, milles selle väljastamisest on keeldutud, objektiivselt ärisaladuse tunnustele (EKTÄKS § 5 lg 2). Teabevaldaja jätab EKTÄKS § 5 lg 2 kolmanda tingimuse hindamata, kaldub põhjendamata kõrvale enda viidatud pretsedendi ratio'st ning kohaldab ühte üldist „seose"-teooriat pakkujate ja positsioonide kaupa individualiseerimata. Vähemalt avalikult teadaolevate ainuesindussuhete ja nende positsioonide osas, kus turul vastas nõuetele üksainus toode, ei vasta seos objektiivselt ärisaladuse tunnustele ja teave tuleb AvTS § 38 lg 2 kohaselt väljastada.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

PPA-s on reguleeritud AK märgete määramine järgmiste peadirektori käskkirjadega:
1. Politsei- ja Piirivalveameti liigitusskeemi kehtestamise ja muutmise korra ning liigitusskeemi kinnitamine (04.05.2026 nr 1.1-1/42) – tegemist on avaliku dokumendiga;
2. Politsei- ja Piirivalveameti teabehalduskorra kinnitamine (1.1-1/50 21.05.2026) – tegemist on avaliku dokumendiga.

Juurdepääsupiiranguga seotud sisulisi selgitusi AKI HMS § 40 lg 3 p-le 2 tuginedes selles vaidemenetluses PPA-lt ei küsinud, kuivõrd PPA on AKI-le seda juba selgitanud 15.07.2026 kirjas nr 1.6-7/105-2, samuti nähtuvad juurdepääsupiirangu kehtestamist puudutavad selgitused PPA 19.06.2026 vastuskirjast nr 1.1-21/824-12 ja 17.08.2026 vastuskirjast nr 1.6-7/132-2.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

1. Vaide esemeks on küsimus, kas PPA 17.08.2026 teabenõude vastuskirjale on seatud juurdepääsupiirang vastavalt AvTS-is sätestatud nõuetele. Samuti on vaide esitaja sooviks, et PPA väljastaks tema poolt küsitud teabe osas, milles see ei vasta ärisaladuse tunnustele.

Juurdepääsupiirangu kehtestamine

2. Vaide esitaja vaidlustab PPA 17.08.2026 vastuskirjale juurdepääsupiirangu kehtestamise, väites, et sellest ei nähtu, et kiri on koostatud PPA peadirektori poolt või tema volitusel. Samuti ei ole selles vastuskirjas viidatud otsusele, korraldusele ega muule aktile, millega PPA peadirektor (asutuse juht) on kõnealusele teabele kehtestanud juurdepääsupiirangu, ega kinnitatud, et juurdepääsupiirangu kehtestamise otsustas selleks pädev isik. Vaide esitaja viitab AvTS § 34 lg-le 2, mille kohaselt võib asutuse juht kehtestada teabele juurdepääsupiirangu, tunnistades selle asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

3. AKI selgitab, et kuigi AvTS § 34 lg 2 ütleb, et teabe võib asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada asutuse juht, siis täpsem regulatsioon selleks on kehtestatud AvTS §-s 41. Nii ei tule juurdepääsupiirangu kehtestamisel järgida mitte üksnes AvTS § 34 lg-s 2 sätestatut, vaid järgida tuleb ka AvTS §-s 41 kehtestatut. AvTS § 41 lg 1^1 järgi *kehtestab asutuse juht dokumentide loetelus sarjad, milles sisalduvatele dokumentidele võib juurdepääsupiirangud kehtestada, märkides ära käesolevas seaduses või muus seaduses sisalduva aluse.* ***Konkreetsele dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamise otsustab asutuse juht või vastavalt asutuse juhi kehtestatud dokumentide loetelule asutuse juhi poolt määratud pädev töötaja****, lähtudes dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu eesmärgist*. Seega on asutuse juhil lubatud juurdepääsupiirangu kehtestamine delegeerida.

4. PPA dokumendiregistrist leiab, et PPA peadirektor on 20.05.2026 võtnud vastu käskkirja nr 1.1-150, mille lisa 1 Dokumendihalduskorra punktist 16 nähtub, et *dokumendile juurdepääsupiirangu seadmise otsustab ning selle korrektse märkimise eest vastutab dokumendi koostaja. Sissetuleva dokumendi juurdepääsumärke nõuetekohase märkimise eest vastutab dokumendi registreerija*. Ka dokumendihalduskorra punktid 23 ja 24 viitavad juurdepääsupiiranguga seotud vastutuse puhul dokumendi vastutajale/koostajale. Seega kuigi teabenõudele vastuskirjast ei nähtu, et juurdepääsupiirangu oleks kehtestanud peadirektor, siis ei saa pidada rikkumiseks seda, et peadirektor on selle kohustuse delegeerinud.

5. Eeltoodust tulenevalt ei nähtu AKI-le, et PPA oleks 17.08.2026 vastuskirjale juurdepääsupiirangut kehtestades AvTS § 34 lg 2 ning § 41 lg 1 ja lg 1^1 nõudeid rikkunud.

Ärisaladuseks tunnistatud teabe väljastamata jätmine

6. Vaide esitaja leiab, et tema poolt küsitud teave ei vasta ulatuses, milles selle väljastamisest on keeldutud, objektiivselt ärisaladuse tunnustele, viidates EKTÄKS § 5 lg-le 2 (salajasus; salajasusest tulenev kaubanduslik väärtus; mõistlikud kaitsemeetmed). Nii nagu AKI seda vaidest mõistab, siis sisuliselt heidab vaide esitaja ette, et PPA ei ole piisavalt põhjendanud seisukohta, mille kohaselt pakkujate ja pakutavate toodete teave kogumis kujutab endast ärisaladust. Vaide esitaja ei taotle käesoleval juhul hinnateavet. Nii pakkujate nimed kui ka toodete andmed on juba avalikud ning selle teabe kombinatsioon ei loo iseenesest salajast teavet, kuivõrd toodete teave on ka pakkujate veebilehelt leitav. Lisaks heidab vaide esitaja ette, et PPA ei ole hinnanud kõiki ärisaladuse tunnuseid, eelkõige salajasuse kaitseks võetud meetmeid, ega ole selgitanud, milliseid meetmeid pakkujad ise võtavad, et küsitud teavet salajases hoida. Vaide esitaja leiab ka, et teatud juhtudel on pakkuja ja toote vaheline seos juba avalikult teada või tuleneb riigihanke tingimustest vältimatult, mistõttu ei saa sellel puududa salajasusest tulenev kaubanduslik väärtus. Samuti väidab vaide esitaja, et PPA on kohaldanud sama lähenemist kõigile pakkujatele ja pakkumuse osadele ilma individuaalse hindamiseta. Seega saab AKI aru, justkui oli PPA seadnud juurdepääsupiirangu kõigi viie pakkuja ärisaladust puudutavale teabele, jättes kaalutlemata, kelle teave ka tegelikult ärisaladuse tunnustele vastab. Vaide esitaja leiab, et küsitud teave tuleb AvTS § 38 lg 2 kohaselt väljastada.

7. AKI selgitab esmalt, et käesolevas vaidemenetluses ei saa ega asutagi lahendama riigihankega seotud küsimusi. AKI hinnangul on vaide esitaja mitmel juhul toonud probleemidena esile asjaolusid, mis puudutavad riigihanke läbiviimist ja selle sisulist õiguspärasust, mitte juurdepääsupiirangu kehtestamist. Näiteks märgib vaide esitaja vaide punktis E, et riigihanke tehnilistele nõuetele vastas konkreetses positsioonis Eesti turul vaid üks toode ning seetõttu puudus pakkujal tegelik valikuvõimalus. Samuti on vaide esitaja välja toonud, et riigihankes osalenud kaubamärgi ainumaaletooja või ainuesindaja Eestis on üldteada, mistõttu ei saa seda teavet pidada salajaseks. AKI hinnangul puudutavad sellised argumendid siiski eelkõige riigihankega seotud sisulisi küsimusi ega ole otseselt seotud juurdepääsupiirangu kehtestamise õiguspärasuse hindamisega. AKI jätab riigihanke läbiviimist puudutavad väited tähelepanuta. PPA on juba varem viidanud, et riigihanke nr 296203 vaidlustamisega seotud kohtumenetlus on lõppenud ja otsus jõustunud (3-25-3019).

8. Antud juhul on küsimus selles, kas küsitud teabele on juurdepääsupiirangu kehtestamine põhjendatud või mitte.

9. Riigihankes 296203 osales kuus pakkujat, sh vaide esitaja. Kuna vaide esitajal on tema enda pakkumusega seotud teave olemas, puudutab vaide ese ülejäänud viie pakkujaga seotud teavet. Riigihangete registrist nähtub, kes need pakkujad olid (https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/8925564/tenders), mistõttu on ka see teave vaide esitajale teada.

10. Iga pakkuja pidi pakkumust esitades täitma lisa 2 pakkumuse maksumuse vormil (näidisostukorv) väljad maksumuse ja pakutavate toodete kohta (https://riigihanked.riik.ee/rhr-

web/#/procurement/8925564/documents/source-document?group=B&documentOldId=18693865). Need ongi vormid, mille kõigi viie pakkuja kohta soovib vaide esitaja täielikku väljastamist.

11. PPA 19.06.2026 vastuskirjast nr 1.1-21/824-12 ja sellele lisatud lisadest nähtub, et kahe pakkuja vormid on vaide esitajale väljastatud selliselt, et neist nähtub nii pakutav toode kui ka pakutav hind. Kolme pakkuja puhul nähtub vormidest üksnes pakutav hind. Riigihangete registrist nähtub, et viimased kolm ettevõtet on ühtlasi ka need, kellega sõlmiti lepingud, st kelle pakkumused tunnistati edukaks. Seega on AKI arusaamise jäetud vaide esitajale 19.06.2026 väljastamata võitjaks tunnistatud pakkujate toodete teave. Seejuures on vaide esitajale teada kõikide pakkujate pakutavate toodete hinnad, kuivõrd need nähtuvad PPA 19.06.2026 vastuskirja lisadest. Vaide esitaja väide, nagu oleks PPA küsitud teabele juurdepääsupiirangut kehtestades jätnud teostamata kaalumise, millisele teabele kehtestada juurdepääsupiirang ja millisele mitte, jääb AKI-le arusaamatuks, sest antud juhul nähtub, et selline kaalutlus vastavalt riigihanke valituks osutunutele ja mitteosutunutele on siiski tehtud.

12. Järgmisena on küsimus, kas valituks osutunud pakkujate teave konkreetsete pakutud toodete osas saab olla nende ärisaladus. Pakkujate nimed ja pakutavad hinnad edukaks tunnistatud pakkumuste puhul on vaide esitajale juba teada, seega tuleb hinnata, kas tabelitest puuduv toodete teave saab olla ärisaladuseks. Selle hindamisel tuleb lähtuda EKTÄKS § 5 lg-st 2.

13. AKI on juba 31.12.2025 samade poolte suhtes tehtud vaideotsuses öelnud, et ei välista, et ärisaladusena võib käsitleda teavet, milliseid konkreetseid tooteid pakkujad on tarninud, kuna teave pakkujate äriparterite kohta võib olla nende ärisaladus. Samuti nähtub PPA 19.06.2026 teabenõude vastusest argument, et vastavaks tunnistatud pakkumuste puhul võib toodete ja hinnainfo koosmõju avaldada teavet pakkujate äritegevuse kohta ulatuses, mis võib mõjutada nende konkurentsiolukorda. Seetõttu ei saa ainuüksi asjaolust, et toodete nimetused on üldiselt avalikult teada, automaatselt järeldada, et kogu nendega seotud teave on välistatud ärisaladuse kaitse alt. Ärisaladuseks märgitud teavet tuleb käsitleda kogumis selles mõttes, et toote nimetused üksinda ei pruugi olla ärisaladus, kuid toodete nimetused koos hindadega juba võib olla, kuivõrd see teave võib anda konkurentidele ebaausa konkurentsieelise. 17.08.2026 on PPA oma seisukohta täiendanud, selgitades, et küsitud teabe avalikustamine ulatuses, mille kaudu on võimalik tuvastada konkreetse pakkuja poolt konkreetses hankemenetluses pakutud toodete ja muude pakkumuse andmete omavaheline seos, võib kahjustada pakkuja õigustatud ärihuve ning hõlmata ärisaladusena kaitstavat teavet.

14. EKTÄKS § 5 lg 2 p 1 järgi ei tohi teave olla kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad. AKI hinnangul on see tingimus täidetud, kuivõrd on selge, et antud juhul ongi küsimus selles, et küsitud teave oma kogumis või üksikosade täpses kokkupanus ei ole üldteada ega kergesti kättesaadav. Vaide esitaja on küll viidanud ühe pakkuja puhul ühele konkreetsele tootele, kuid samas võib vaidest mõista, et vaide esitaja ei ole selles kindel, otsides vaidemenetluse kaudu sellele kinnitust.

15. EKTÄKS § 5 lg 2 p 2 järgi peab teabel olema kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu. Kuigi eraldiseisvalt võivad pakkujate tooted olla nende kodulehtedelt või mujalt leitavad, nii nagu vaide esitaja sellele viitab, siis leitav ega teada ei ole, millised tooted konkreetselt milliste hindadega on selles konkreetses riigihanke pakkumises esitatud. PPA on 17.08.2026 viidanud, et ärisaladuse kaitse vajadus tuleneb eelkõige nende andmete kogumist ja seostamisest konkreetse pakkujaga konkreetses riigihankes. Kui nii hindade kui ka toodete teave oleks tervikuna avaldatud, siis võib konkurendil tekkida võimalus kasutada saadud teavet enda pakkumuste koostamisel ja konkureerida pakkujaga samade toodete või tarnijate kasutamisel. AKI nõustub selle järeldusega, kuivõrd toodete teadasaamisel võib konkurentidel tekkida võimalus ise edaspidi järgmises hankes pakkuda sama toodet teadaolevast hinnast odavamalt. Nii kaotaks juurdepääsupiiranguga teave oma kaubandusliku väärtuse. Ka Tallinna

Ringkonnakohus on mh varasematele lahenditele viidates 03.02.2025 lahendi 3-24-3262 punktis 17 selgitanud, et [k]*ohtupraktikas on leitud, et andmed täidetud lepingute maksumuse ja lepingupartnerite kohta võivad olemuselt kujutada endast pakkuja ärisaladust (Tallinna Ringkonnakohtu 26.06.2018 määrus nr 3-18-1011, p 14; Tallinna Ringkonnakohtu 25.03.2020 otsus asjas nr 3-19-2345, p 22).* Seega kui vaide esitaja saaks teada kõikide pakutud toodete nimetused, siis võib see vaide esitajale anda põhjendamatu konkurentsieelise ning ühtlasi kahjustada kolmandate isikute majandustegevust.

16. Viimaks peab EKTÄKS § 5 lg 2 p 3 järgi kaitstava teabe üle seaduslikku kontrolli omav isik olema asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas. PPA on 19.06.2026 vastuskirjas selgitanud, et pakkumuse maksumuse vormid (lisad) ei ole olnud avalikult kättesaadavad ega kõigile menetluses osalejatele ühiselt tervikuna nähtavad. Samuti viitab PPA selles vastuskirjas, et pakkujad on andnud PPA-le teada, et nende ärisaladuse ulatus hõlmab ka pakkumuse maksumuse vorme ja neid ei tohiks avaldada. Seega on PPA vastuskirjadest nähtuvalt pakkujad ise võtnud meetmeid, et küsitud teave oleks salajane.

17. Eeltoodust tulenevalt leiab AKI, et PPA on kehtestanud vaide esitaja küsitud teabele juurdepääsupiirangu vastavalt avaliku teabe seaduse nõuetele ja vaide esitaja vaie tuleb jätta rahuldamata.

(allkirjastatud digitaalselt)

Agnes Järvela
jurist
peadirektori volitusel